

Promemoria

Klimat- och näringslivsdepartementet

Nationellt förbud mot PFAS i vissa konsumentprodukter

KN2026/01597

Juli 2026

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	3
2	Författningsförslag	4
2.1	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter	4
2.2	Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)	8
3	Nationellt förbud mot PFAS i vissa konsumentprodukter	9
3.1	Sverige bör gå före EU och förbjuda PFAS i vissa konsumentprodukter	9
3.2	Det nationella förbudet mot PFAS ska gälla vissa konsumentprodukter	12
3.3	De gränsvärden som föreslås på EU-nivå ska gälla för det nationella förbudet	13
3.4	Det nationella förbudet ska inte gälla om ett motsvarande förbud redan följer av EU-rätten	15
3.5	Begagnade produkter, kläder av återvunnet material och personlig skyddsutrustning ska undantas från förbudet	16
3.6	Tillsyn och sanktioner	17
3.7	Ikraftträdande	18
4	Konsekvenser	19
4.1	Problemen och vilken förändring som eftersträvas	19
4.2	Konsekvenser om inga åtgärder vidtas	19
4.3	Alternativa lösningar	20
4.4	Konsekvenser för berörda aktörer	20
4.4.1	Konsekvenser för företag på svensk marknad av att Sverige går före med förbud	20
4.4.2	Kläder, skor och impregneringsmedel	21
4.4.3	Kosmetiska produkter	22
4.4.4	Köksredskap	24
4.4.5	Skidvalla	25
4.4.6	Offentliga aktörer	25
4.4.7	Konsumenter	26
4.4.8	Hälso- och miljömässiga konsekvenser och andra samhällsekonomiska konsekvenser	27
4.5	Tidpunkt för ikraftträdande och om behov finns av speciella informationsinsatser	29
4.6	Förslagets förenlighet med EU-rätten	29
4.7	Utvärdering av förslagen	30

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att det ska införas ett nationellt förbud mot PFAS i vissa konsumentprodukter. De produkter som omfattas är kläder och skor, impregneringsmedel för kläder och skor, kosmetiska produkter, köksredskap och skidvalla. Förbudet innebär att produkterna inte får tillhandahållas till konsumenter på den svenska marknaden om de innehåller PFAS över vissa gränsvärden. Det nationella förbudet ska inte gälla om motsvarande förbud följer av reglering på EU-nivå. Det föreslås ett antal undantag från förbudet, bland annat för begagnade produkter och kläder som innehåller återvunna material.

På EU-nivå behandlas för närvarande ett förslag till heltäckande begränsning av PFAS inom ramen för Reach-förordningen. Det förväntas dock inte leda till bindande lagstiftning förrän om ytterligare något eller några år. Det nationella förbudet innebär att Sverige går före EU i att heltäckande reglera PFAS som grupp. Syftet med det nationella förbudet är att i närtid minska utsläppen av PFAS. Det nationella förbudet har utformats med beaktande av det förslag till begränsning som finns på EU-nivå. Det innebär bland annat att de gränsvärden som föreslås på EU-nivå föreslås gälla för det nationella förbudet. Avsikten är att det nationella förbudet ska upphöra att gälla när regleringen på EU-nivå börjar gälla.

Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2028.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter

dels att 1 och 1 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 11 a–11 f §§, och närmast före 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna förordning innehåller särskilda bestämmelser om förbud mot eller andra restriktioner för hantering av

1. tvåkomponentsepoxi som innehåller bisfenol A eller bisfenol A-diglycidyleter,

2. kadmium och ammoniumkarbonat i gödselmedel,

3. plastpartiklar i kosmetiska produkter,

4. oxo-nedbrytbar plast,

5. klorerade lösningsmedel,

6. kvicksilver,

7. kadmium och kvicksilver i batterier,

7. per- och polyfluorerade alkylsubstanser (PFAS) i vissa konsumentprodukter,

8. tungmetaller i förpackningar,

9. ammunition som innehåller bly, och

10. vissa andra hälso- eller miljöfarliga kemiska produkter och varor.

Förordningen gäller inte kemiska produkter och biotekniska organismer som omfattas av livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter eller läkemedelslagen (2015:315).

1 a §²

Denna förordning är meddelad med stöd av

– 14 kap. 8 § miljöbalken i fråga om 2–3 a, 5–11, 11 c–14 och 14 b–20 a §§,

– 15 kap. 51 § miljöbalken i fråga om 4 a och 4 c §§,

– 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 21 §, och

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

¹ Senaste lydelse 2023:521.

² Senaste lydelse 2026:690.

PFAS i vissa konsumentprodukter

11 a §³

*I denna paragraf och i 11 b–11 g §§
avses med*

*icke-polymera PFAS: alla PFAS
som inte är polymera PFAS,*

*konsument: en fysisk person som
handlar huvudsakligen för
ändamål som faller utanför
näringsverksamhet,*

*kosmetisk produkt: detsamma
som i artikel 2.1 a i Europa-
parlamentets och rådets förordning
(EG) nr 1223/2009 om kosmetiska
produkter,*

*PFAS: detsamma som i artikel
5.5 andra stycket i Europa-
parlamentets och rådets förordning
(EU) 2025/40 av den 19 december
2024 om förpackningar och
förpackningsavfall, om ändring av
förordning (EU) 2019/1020 och
direktiv (EU) 2019/904 och om
upphävande av direktiv 94/62/EG,*

*polymera PFAS: fluorpolymerer,
perfluorpolyetrar (PFPE) och
polymerer med fluorerade
sidokedjor,*

*prekursor: PFAS som kan brytas
ned till icke-nedbrytbara PFAS på
kort sikt eller över tid, och*

*tillhandahållande på mark-
naden: varje gång en produkt görs
tillgänglig för distribution,
förbrukning eller användning på
den svenska marknaden i samband
med kommersiell verksamhet, mot
betalning eller gratis.*

11 b §⁴

*Följande produkter får inte
tillhandahållas på marknaden till
konsumenter om de innehåller
PFAS i en koncentration som är
lika med eller över de gränsvärden
som anges i 11 c §:*

³ Tidigare 11 a § upphävd genom 2023:661.

⁴ Tidigare 11 b § upphävd genom 2023:661.

1. kläder och skor,
2. impregneringsmedel för kläder och skor,
3. kosmetiska produkter,
4. köksredskap som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, och
5. skidvalla.

11 c §⁵

Förbudet i 11 b § gäller om koncentrationen av PFAS, mätt i homogent material, är

1. minst 25 mikrogram per kilogram för enskilda icke-polymera PFAS,
2. minst 250 mikrogram per kilogram för summan av alla icke-polymera PFAS, inklusive icke-polymera PFAS som bildas vid nedbrytning av prekursorer, eller
3. minst 50 milligram per kilogram för summan av alla PFAS.

Gränsvärdena ska i fråga om köksredskap tillämpas på den eller de delar av produkten som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel.

11 d §⁶

När den totala mängden fluor, vid tillämpning av gränsvärdet i 11 c § första stycket 3, är minst 50 milligram per kilogram ska fluorhalten antas komma från PFAS om inte den som tillhanda-håller produkten kan visa att fluorhalten kommer från ett eller flera ämnen som inte är PFAS.

11 e §⁷

Förbudet i 11 b § gäller endast om ett motsvarande förbud inte redan följer av förordning (EG) nr 1907/2006 eller Europaparla-

⁵ Tidigare 11 c § upphävd genom 2023:661.

⁶ Tidigare 11 d § upphävd genom 2023:661.

⁷ Tidigare 11 e § upphävd genom 2015:559.

mentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föreningar.

11 f §⁸

Förbudet i 11 b § gäller inte

1. kläder som innehåller minst 20 procent återvunnet material som kommer från avfall från slutanvändare,

2. personlig skyddsutrustning avsedd att skydda användare mot risker som omfattas av bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/425 av den 9 mars 2016 om personlig skyddsutrustning och om upphävande av rådets direktiv 89/686/EEG,

3. impregneringsmedel för återimpregnering av sådan personlig skyddsutrustning som avses i 2, och

4. produkter som har varit i bruk och som är lämpliga för fortsatt användning i befintligt skick eller efter reparation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

⁸ Tidigare 11 f § upphävd genom 2012:862.

2.2 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 22 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

22 §⁹

Livsmedelsverket har, när det gäller 14 kap. miljöbalken, ansvar för tillsynen i fråga om material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel.

Första stycket gäller inte tillsyn över förbudet mot PFAS i köksredskap enligt 11 a–11 f §§ förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

3 Nationellt förbud mot PFAS i vissa konsumentprodukter

3.1 Sverige bör gå före EU och förbjuda PFAS i vissa konsumentprodukter

Promemorians förslag

Sverige ska gå före EU och förbjuda PFAS i vissa konsumentprodukter.

Skälen för förslaget

Riskerna med PFAS

Per- och polyfluorerade alkylsubstanser (PFAS) är ett samlingsnamn för en stor och komplex grupp på mer än 10 000 identifierade syntetiska fluorföreningar med varierande egenskaper. Gemensamt för alla PFAS är att de är mycket svårnedbrytbara i miljön. Många av ämnena kan även röra sig över jordklotet i atmosfären. Dessa egenskaper innebär att man hittar dem i stort sett överallt i miljön, till och med i Antarktis långt bort från mänsklig aktivitet. I och med att PFAS inte bryts ned och att vissa är rörliga i miljön hittar man ämnena i såväl dricksvatten som i djur och växter. Detta innebär att PFAS även kommer in i livsmedelskedjan.

Studier har visat att PFAS-exponering kan kopplas till, bland annat, vissa typer av cancer, sköldkörtelsjukdom, nedsatt immunförsvar, leversjukdom, hormonstörningar och benskörhet. Forskning har även visat att PFAS kan föras över från mamman till det ofödda barnet. PFAS har uppmätts i levern hos foster. I ett europeiskt forskningsprojekt mättes PFAS hos tonåringar. Cirka 14 procent hade nivåer över Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhets (Efsa:s) riktvärde, och i vissa studier var andelen upp till 23,8 procent (The European Human Biomonitoring Initiative, 2017–2022). De högsta nivåerna sågs i Nord- och Västeuropa.

I och med att PFAS är extremt svårnedbrytbara så kommer halterna i miljön successivt att öka om tillförseln inte stryps. Det innebär att halterna så småningom kommer att nå nivåer som överstiger effektnivåer, det vill säga halter då man ser skadliga effekter i människa och på den biologiska mångfalden.

Särskilda utmaningar med PFAS i Sverige

Föreningar av PFAS utgör ett växande hot mot människors hälsa och mot den biologiska mångfalden i Sverige. Naturvårdsverket fick 2022 ett uppdrag av regeringen att med stöd av Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk förbättra kunskapen om PFAS i livsmedel och miljö. Resultaten visar att andelen av befolkningen som hamnar över tolerabelt veckointag (TVI) med hänsyn till bakgrundsexponeringen var 16–24 procent för små barn, 2–22 procent för ungdomar och 1–14 procent för vuxna (Kunskap om PFAS i livsmedel och miljö, KN2026/01159). TVI

för PFAS är en gräns för hur mycket PFAS-4 (PFOS, PFOA, PFNA och PFHxS) man kan få i sig per vecka utan ökad hälsorisk.

PFAS förekommer i samtliga djurarter som undersökts inom svensk miljögiftsövervakning (säl, utter, sillgrissla, pilgrimsfalk, sill/strömming, abborre, fiskgjuse och havsörn). Ämnesgruppen följs löpande inom nationell miljöövervakning och under den senaste tioårsperioden är halterna i huvudsak oförändrade eller minskande även om det finns undantag. Övervakningen täcker dock bara en begränsad andel av de tusentals PFAS som förekommer.

Naturskyddsföreningen lät 2024 analysera PFAS i kranvatten från 63 fastigheter runt om i landet, ytvatten från 19 sjöar och vattendrag samt ett regnvattenprov. Det kommande gränsvärdet på 4 nanogram per liter för PFAS-4 överskreds i 11 procent av samtliga analyserade dricksvatten. Vanligast förekommande var trifluorättiksyra (TFA), vilken också fanns i mycket högre halter än andra PFAS.

En betydande andel av de förorenade områdena i Sverige är förorenade med PFAS. Under 2025 förbrukades cirka 35 miljoner kronor av Naturvårdsverket för saneringsåtgärder för PFAS, motsvarande cirka 5 procent av anslaget. Länsstyrelsernas kostnader 2025 för verifierande provtagning av PFAS i totalt 519 områden uppgick till cirka 60 miljoner kronor. I början av 2025 uppgick antalet potentiella områden förorenade med PFAS till cirka 19 000 och i januari 2026 till cirka 22 000.

Förslag till heltäckande PFAS-begränsning inom Reach-förordningen

För att hantera riskerna med PFAS har behöriga myndigheter i Danmark, Nederländerna, Norge, Tyskland och Sverige (Kemikalieinspektionen) tagit fram ett förslag till bred begränsning av PFAS som grupp av ämnen på EU-nivå ("begränsningsförslaget"). Det har gjorts inom ramen för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach). Begränsningsförslaget lämnades in till den Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) i januari 2023. Det inkom över 5 600 synpunkter till Echa under de sex månader som det var möjligt att lämna synpunkter på förslaget. Därefter inleddes granskningen av Echas vetenskapliga kommittéer av den föreslagna begränsningen. Myndigheterna bakom förslaget har tagit fram en uppdaterad version av begränsningsförslaget, daterad den 24 juni 2025, där de bland annat tagit hänsyn till information som inkommit under samrådet.

Begränsningsförslaget innebär ett förbud med tidsbegränsade undantag på 6,5–13,5 år för användningsområden där det finns tillräckligt starka bevis för att det saknas lämpliga alternativ vid ikraftträdandet. Det konstateras att om utsläppen inte minimeras kommer människor och andra organismer att exponeras för successivt ökande mängder PFAS. Skadorna på miljön och människors hälsa förväntas bestå under långa perioder (årtionden till århundraden). Även om ytterligare utsläpp av PFAS omedelbart förhindras kommer den PFAS som redan är upplagrad i miljön att fortsätta att vara en källa till exponering i generationer framöver. Myndigheterna bakom förslaget drar slutsatsen att PFAS bör behandlas

som ämnen där all exponering förväntas leda till effekter på hälsa eller miljö och för vilka en säker exponeringsnivå inte kan fastställas.

I mars 2026 antog Echas riskbedömningskommitté (RAC) sitt yttrande. Kommittén drar slutsatsen att PFAS utgör en växande risk för människor och miljön. PFAS är mycket beständiga, stannar kvar i miljön under långa perioder, färdas långa sträckor och förorenar grundvatten och mark. Vissa PFAS orsakar allvarliga hälsoproblem, som cancer och fortplantningsskador. Kommittén anser att nuvarande regleringsåtgärder inte är tillräckliga för att kontrollera deras utsläpp och att ytterligare EU-omfattande regleringsåtgärder därför behövs för att kontrollera dessa risker. Echa bjöd i mars också in berörda parter att lämna information om utkastet till yttrande från sin kommitté för samhällsekonomisk analys (SEAC). Samrådet avslutades den 25 maj 2026. Relevant information som lämnas in genom samrådet kommer att bedömas av SEAC för att bekräfta eller modifiera kommitténs slutsatser i utkastet till yttrande. SEAC förväntas anta sitt slutliga yttrande i slutet av 2026. De båda kommittéernas yttranden kommer sedan att överlämnas till Europeiska kommissionen tillsammans med begränsningsförslaget. Kommissionen kan då lägga fram ett förslag till begränsning för diskussion och omröstning i Reach-kommittén, som består av EU:s medlemsstater.

Behandlingen av begränsningsförslag i Reach-kommittén tar typiskt sett cirka ett år. Från omröstning kan det ta flera månader innan förordningen har publicerats. Begränsningar brukar sedan börja gälla tidigast efter 18 månader från publicering. Därmed tar det vanligen minst tre år innan en begränsning ska tillämpas från det att Europeiska kommissionens lagt fram sitt förslag. Begränsningsförslaget för PFAS är det mest komplexa underlag som utvecklats sedan Reach-förordningen antogs 2006. Det finns därför anledning att anta att diskussioner i kommittén kan behöva pågå betydligt längre än i normalfallet.

Andra länder har redan gått före

Danmark och Frankrike har, parallellt med att begränsningsförslaget behandlats på EU-nivå, redan beslutat om nationella förbud mot PFAS. Den danska regleringen innebär ett förbud för näringsidkare att importera eller sälja kläder eller skor avsedda för privat bruk och impregneringsmedel för kläder och skor om dessa innehåller PFAS. Privatpersoner får inte heller importera sådana produkter. Den franska regleringen innebär ett förbud mot tillverkning, import, export och marknadsföring av kläder, skor, impregneringsmedel till kläder och skor, vaxprodukter och kosmetiska produkter som innehåller PFAS. Dessutom diskuteras i Belgien ett förslag till förbud mot PFAS i kläder, skor, impregneringsmedel till kläder och skor, skidvalla, kosmetiska produkter och köksredskap.

Sverige bör gå före EU och införa ett nationellt förbud

Utmaningarna med PFAS visar på behovet av åtgärder på EU-nivå och globalt. Det är som utgångspunkt angeläget att harmoniserade regler gäller i hela unionen. Den heltäckande PFAS-begränsningen inom Reach-förordningen förväntas dock inte leda till lagstiftning på EU-nivå förrän om ytterligare något eller några år. Därtill kommer en period innan de nya

reglerna ska börja tillämpas. På grund av den allvarliga förorenings-situationen i Sverige, utmaningarna med att identifiera en säker exponeringsnivå och det faktum att PFAS blir kvar i miljön, är det nödvändigt att vidta åtgärder för att minska utsläppen av PFAS i närtid. Regeringen antog den 23 juli 2026 en nationell handlingsplan för PFAS KN2026/01594. I handlingsplanen drar regeringen slutsatsen att Sverige bör gå före EU i att förbjuda PFAS i vissa konsumentprodukter. Ett nationellt förbud mot PFAS bör därför införas.

Avsikten med att införa nationella begränsningar av PFAS är att gå före regleringen på EU-nivå för att i närtid kunna minska utsläppen av PFAS i Sverige. Det nationella förbudet bör därför upphävas när begränsningar på EU-nivå börjar gälla.

3.2 Det nationella förbudet mot PFAS ska gälla vissa konsumentprodukter

Promemorians förslag

Kläder och skor, impregneringsmedel för kläder och skor, kosmetiska produkter, köksredskap som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel och skidvalla ska inte få tillhandahållas på marknaden till konsumenter om de innehåller PFAS.

Det ska förklaras vad som avses med PFAS, konsument och tillhandahållande på marknaden.

Skälen för promemorians förslag

PFAS används bland annat för sina vatten- och fettavvisande egenskaper i konsumentprodukter som jackor, stekpannor, våffelfjörn, impregneringsmedel och smink. I dokumentationen till begränsningsförslaget redogörs detaljerat för användningen av PFAS och hur tillgången till alternativ ser ut. Baserat på den redogörelsen kan det konstateras att det i fråga om konsumentprodukter finns fungerande alternativ när det gäller åtminstone kläder, skor, impregneringsmedel för kläder och skor, köksredskap, kosmetiska produkter och skidvalla. Användningen av PFAS i nämnda konsumentprodukter kan inte anses nödvändig. Det är därför inte motiverat att denna användning i konsumentprodukter fortsatt ska få leda till exponering för människa och miljö. Det nationella förbudet mot PFAS bör därför gälla dessa konsumentprodukter.

Med kosmetiska produkter avses ämnen eller blandningar som är avsedda att appliceras på människokroppens yttre delar eller på tänder och slemhinnor i munhålan i uteslutande eller huvudsakligt syfte att rengöra eller parfymera dem eller förändra deras utseende, skydda dem, bibehålla dem i gott skick eller korrigera kroppslukt, se artikel 2.1 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter. Uttrycket bör ha samma betydelse i svensk rätt.

PFAS används i beläggning på köksredskap för dess non-stick-egenskaper som förhindrar att maten fastnar vilket underlättar rengöring, ger hållbarhet, förhindrar korrosion och minskar behovet av olja vid

matlagning. Det handlar om till exempel stekpannor, kastruller, bak- och ugnsförmar, vispar, smörgåsgrillar och våffeljärn. PFAS kan även förekomma i andra delar av redskapen, till exempel i elektronik. Enligt begränsningsförslaget finns det fungerande alternativ till non-stick-beläggning i kontakt med livsmedel. Avsikten med förbudet är därför att träffa sådan non-stick-beläggning som konsumenterna kommer i kontakt med och inte eventuellt annat innehåll av PFAS i redskapen. När det gäller köksredskap bör därför endast sådana produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel omfattas av förbudet. Till exempel kommer därmed inte diskmaskiner att omfattas.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall (PPWR) förklaras vad som avses med PFAS (artikel 5.5 andra stycket). Innebörden av PFAS är densamma som i begränsningsförslaget på EU-nivå och bör även vara densamma i svensk rätt.

Förbudet bör begränsas till konsumentbruk och bör därför gälla tillhandahållandet av de aktuella produkterna på den svenska marknaden till konsumenterna. En konsument är en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet. Med tillhandahållande avses varje gång en produkt görs tillgänglig för distribution, förbrukning eller användning på den svenska marknaden i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis. Om en produkt tillhandahålls till konsumenterna får bedömas baserat på en helhetsbedömning där hänsyn tas till bland annat erbjudandets eller verksamhetens utformning och om tillhandahållandet är riktat mot konsumenterna.

3.3 De gränsvärden som föreslås på EU-nivå ska gälla för det nationella förbudet

Promemorians förslag

Förbudet mot PFAS i vissa konsumentprodukter ska gälla om koncentrationen av PFAS, mätt i homogent material, är

1. minst 25 mikrogram per kilogram för enskilda icke-polymera PFAS,
2. minst 250 mikrogram per kilogram för summan av alla icke-polymera PFAS, inklusive icke-polymera PFAS som bildas vid nedbrytning av prekursorer, eller
3. minst 50 milligram per kilogram för summan av alla PFAS.

Gränsvärdena ska i fråga om köksredskap tillämpas på den eller de delar av produkten som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel.

När den totala mängden fluor är minst 50 milligram per kilogram ska fluorhalten antas komma från PFAS om inte den som tillhandahåller produkten kan visa att fluorhalten kommer från ett eller flera ämnen som inte är PFAS.

Det ska förklaras vad som avses med polymera PFAS, icke-polymera PFAS och prekursorer.

Skälen för promemorians förslag

I dokumentationen till begränsningsförslaget på EU-nivå föreslås tre gränsvärden. De tre gränsvärdena föreslås gälla parallellt för alla produkter och en produkt får inte innehålla PFAS över något av de angivna gränsvärdena. Det finns polymera och icke-polymer PFAS. Polymera PFAS inkluderar fluorpolymerer och perfluoropolyetrar (PFPE) och polymerer med fluorerade sidokedjor. Icke-polymer PFAS är alla PFAS som inte är polymera PFAS.

Det första värdet på 25 mikrogram per kilogram (ppb, från engelskans parts per billion) avser enskilda icke-polymer PFAS.

Det andra värdet på 250 ppb avser den totala summan av icke-polymer PFAS, inklusive icke-polymer PFAS som bildas vid nedbrytning av prekursorer (utgångsämnen). Med prekursor avses PFAS som kan brytas ned till icke-nedbrytbara PFAS på kort sikt eller över tid. Polymerer med fluorerade sidokedjor är exempel på prekursorer. Dessa värden kan mätas med en standardiserad analysmetod för en specifik uppsättning av PFAS-ämnen, så kallade riktade analyser.

Det tredje värdet på 50 milligram per kilogram (ppm, från engelskans parts per million) avser totalt PFAS-innehåll och syftar till att även inkludera fluorpolymerer och perfluoropolyetrar (PFPE). För det gränsvärdet saknas det i dag en standardiserad analysmetod. Vid en analys av den totala fluorhalten kan det uppmätta värdet omfatta eventuellt fluor från andra källor än PFAS. Om den totala fluorhalten överstiger 50 ppm vid en kontrollanalys föreslås därför i begränsningsförslaget ett krav på att dokumentation ska lämnas för att klargöra i vilken utsträckning den uppmätta fluorhalten består i antingen PFAS eller andra ämnen. Dokumentationen kan antingen bestå av sammansättningsinformation från leveranskedjan eller baseras på analysresultat.

Begränsningsförslagens gränsvärden motsvarar de värden som gäller för förbudet mot PFAS i livsmedelsförpackningar som börjar gälla den 12 augusti 2026 (artikel 5 i PPWR). Frankrike använder i sitt nationella förbud de gränsvärden som föreslås i begränsningsförslaget. Danmark använder ett gränsvärde som motsvarar det tredje gränsvärdet i begränsningsförslaget, dvs. 50 ppm PFAS. Echas vetenskapliga kommittéer har ställt sig bakom de gränsvärden som används i begränsningsförslaget och som finns i bindande EU-lagstiftning. De gränsvärdena bör därför gälla även för det svenska förbudet mot PFAS i vissa konsumentprodukter.

För köksredskap är avsikten med förbudet är att träffa sådan non-stick-beläggning som konsumenter kommer i kontakt med och inte eventuellt annat innehåll av PFAS i redskapen, till exempel i elektronikdelar. Gränsvärdena bör därför i fråga om köksredskap tillämpas på de delar av produkten som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel.

Gränsvärdet på 50 ppm bör kompletteras med en presumtion om att fluorhalten ska antas komma från PFAS om inte den som tillhandahåller produkten kan visa att fluorhalten kommer från ett eller flera ämnen som inte är PFAS.

3.4 Det nationella förbudet ska inte gälla om ett motsvarande förbud redan följer av EU-rätten

Promemorians förslag

Det nationella förbudet ska gälla endast om ett motsvarande förbud inte redan följer av Reach-förordningen eller den så kallade POPs-förordningen.

Skälen för promemorians förslag

Några ämnesgrupper av PFAS har fasats ut globalt eftersom de omfattas av Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar. Inom EU genomförs Stockholmskonventionen genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föroreningar (POPs-förordningen). De ämnesgrupper som regleras är bland annat perfluoroktansulfonat (PFOS) och ett hundratal ämnen som kan brytas ner till PFOS, perfluoroktansyra (PFOA), dess salter och besläktade ämnen som kan brytas ner till PFOA (cirka 400 ämnen) och perfluorhexansulfonsyra (PFHxS), dess salter och besläktade ämnen som kan brytas ner till PFHxS (cirka 200 ämnen).

I Reach-förordningen finns det begränsningar av ett antal PFAS-ämnen (bilaga XVII). Det gäller till exempel undekafluorhexansyra (PFHxA), dess salter och PFHxA-besläktade ämnen. De ämnena är bland annat begränsade i textilier, läder, päls och hudar i kläder och relaterade tillbehör för allmänheten, som exempelvis skor och kosmetiska produkter. Begränsningen ska i huvudsak tillämpas från och med 10 oktober 2026.

EU-förordningar är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater. En EU-förordning får inte genomföras i nationell rätt och medlemsstaterna får inte heller besluta föreskrifter som gäller sådana frågor som regleras i förordningen. Enskilda PFAS-ämnen regleras redan internationellt och på EU-nivå, vilket innebär att det svenska förbudet inte kan gälla om motsvarande förbud redan följer av bindande EU-lagstiftning. Det gäller även om de gränsvärden som följer av regleringen på EU-nivå är högre än det nationella förbudet. Det beror på att regleringen har harmoniserats genom regleringen i Reach-förordningen, vilket innebär att medlemsstaterna i princip inte längre har möjlighet att behålla eller införa nationella bestämmelser (jfr. artikel 128.2 i Reach-förordningen). I de fall som PFAS redan är reglerat på EU-nivå bör därför det svenska förbudet inte gälla.

3.5 Begagnade produkter, kläder av återvunnet material och personlig skyddsutrustning ska undantas från förbudet

Promemorians förslag

Förbudet ska inte gälla kläder som innehåller minst 20 procent återvunnet material som kommer från avfall från slutanvändare, personlig skyddsutrustning, impregneringsmedel för återimpregnering av personlig skyddsutrustning och produkter som har varit i bruk och som är lämpliga för fortsatt användning i befintligt skick eller efter reparation.

Skälen för promemorians förslag

Förbudet bör inte gälla begagnade produkter och kläder av återvunnet material

Att främja återanvändning innebär minskning av avfall, användning av naturresurser och energiförbrukning. Det finns därför skäl som talar för att begagnade produkter och produkter som innehåller återvunnet material bör undantas från förbudets tillämpningsområde. Även utan ett undantag skulle begagnade produkter så småningom bli avfall, vilket skulle leda till utsläpp av PFAS.

I den danska regleringen, som omfattar kläder, skor och impregneringsmedel, görs det undantag för bland annat återanvändning av kläder eller skor och viss personlig skyddsutrustning. Den franska regleringen, som omfattar kläder, skor, impregneringsmedel till kläder och skor, vaxprodukter och kosmetiska produkter, undantar bland annat skyddsutrustning och textilier med viss andel återvunnet material.

I begränsningsförslaget föreslås ett tidsbegränsat undantag på 13,5 år för kläder som innehåller återvunnet material. Undantaget motiveras med att sådana kläder under en övergående period kan komma att innehålla PFAS i halter som överskrider gränsvärdena på grund av föroreningar som kommer från det återvunna materialet.

I syfte att skapa en tydlig ordning för företagen och tillsynsmyndigheter är det nödvändigt att reglera hur stor andel av materialet som ska vara återvunnet för att undantaget ska gälla. I likhet med vad som gäller för det franska förbudet bedöms en återvunnen andel på 20 procent som lämpligt.

Med återvunnet material avses sådant material som kommer från avfall från slutanvändare. En slutanvändare är en fysisk eller juridisk person som är bosatt eller etablerad i unionen, till vilken en produkt har tillhandahållits antingen som konsument eller som professionell slutanvändare i sin industriella eller yrkesmässiga verksamhet (artikel 3.4h i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall). Det innebär att sådant avfall som uppstår i tidigare led, till exempel under tillverkningsprocessen, inte omfattas.

Begagnade produkter och kläder som innehåller minst 20 procent återvunnet material som kommer från avfall från slutanvändare bör därför undantas även från det svenska förbudet. Eftersom det nationella förbudet

är avsett att utgöra en tillfällig åtgärd till dess att EU-begränsningar har beslutats, skulle en tidsbegränsning av undantaget inte fylla någon funktion.

Förbudet bör inte gälla skyddsutrustning

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/425 av den 9 mars 2016 om personlig skyddsutrustning och om upphävande av rådets direktiv 89/686/EEG regleras utsläppande på marknaden av personlig skyddsutrustning. Med skyddsutrustning avses utrustning som utformats och tillverkats för att bäras eller hållas av en person till skydd mot en eller flera risker för hälsa eller säkerhet. Av EU-förordningen framgår också vilka risker som skyddsutrustningen ska vara avsedd att skydda mot. Även om viss personlig skyddsutrustning för privat bruk undantas från förordningens tillämpningsområde görs det ingen generell åtskillnad i förordningen mellan professionellt och privat bruk. För att inte begränsa användningen av personlig skyddsutrustning är det därför lämpligt att, i likhet med begränsningsförslaget, undanta användning av PFAS i skyddsutrustning från förbudet. Undantaget bör även omfatta impregneringsmedel för återimpregnering av sådan utrustning.

3.6 Tillsyn och sanktioner

Promemorians förslag

Livsmedelsverkets ansvar för tillsyn över material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel ska inte gälla i fråga om det nationella förbudet mot PFAS i köksredskap.

Promemorians bedömning

Det behövs inga ytterligare bestämmelser om tillsynsansvar och sanktioner.

Skälen för promemorians förslag och bedömning

Kemikalieinspektionen har ansvar för tillsynen över dels primärleverantörers utsläppande på marknaden av kemiska produkter, dels utsläppande på marknaden av varor i alla försäljningsled. Livsmedelsverket ansvarar dock för tillsyn enligt 14 kap. miljöbalken och förordningar som har meddelats med stöd av balken i fråga om material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Kommunerna ansvarar för tillsynen av butikers och grossisters försäljning av kemiska produkter och varor som är köpta av svenska leverantörer, dvs. sådana butiker och grossister som inte är primärleverantörer. Tillsynsansvaret omfattar även material och produkter som kan komma i kontakt med livsmedel. Läkemedelsverket har ansvar för tillsyn över kosmetiska produkter enligt förordning (EG) nr 1223/2009.

Kemikalieinspektionen och kommunerna kommer enligt befintliga regler att ha det övergripande ansvaret för tillsynen över det nationella

förbudet mot PFAS. Det bör även gälla för tillsynen över att förbudet följs i fråga om köksredskap. En sådan fördelning av tillsynsansvaret ligger i linje med vad som gäller för kontroll av att produkter inte innehåller förbjudna ämnen enligt EU-förordningar som omfattas av Kemikalieinspektionens tillsynsansvar, däribland Reach-förordningen. Livsmedelsverkets tillsynsansvar bör därför inte gälla tillsyn över förbudet mot PFAS i köksredskap. Den fördelning av tillsynsansvaret som i övrigt följer av gällande bestämmelser är ändamålsenlig. Några ytterligare bestämmelser om tillsynsansvaret behövs därför inte.

Överträdelse av förbudet kommer att omfattas av den befintliga straffbestämmelsen i miljöbalken om miljöfarlig kemikaliehantering (29 kap. 3 § andra stycket 2). Det är lämpligt att överträdelse av förbudet är förenade med straffansvar. Några ytterligare sanktioner behövs därför inte.

4 Ikraftträdande

Promemorians förslag

Förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2028.

Skälen för promemorians förslag

Det är angeläget att förordningsändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Det bör i sammanhanget beaktas att många företag redan har ersatt PFAS med andra ämnen eller material. Samtidigt är det nödvändigt att berörda företag ges möjlighet att ställa om sin verksamhet.

I begränsningsförslaget på EU-nivå föreslås att begränsningen ska börja tillämpas 18 månader efter att reglerna trätt i kraft. Begränsningsförslaget syftar till att heltäckande reglera PFAS och omfattar såväl tillverkning som användning och utsläppande på marknaden av PFAS med vissa tidsbegränsade undantag. Mot bakgrund av det nationella förbudets jämförelsevis begränsade omfattning, där det bedöms finnas alternativ till de berörda produkterna på marknaden i dag, bör det vara möjligt att ha en kortare övergångsperiod.

Förslaget bedöms innehålla sådana tekniska föreskrifter som behöver anmälas i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Dessutom bör föreskrifterna anmälas i enlighet med Världshandelsorganisationens (WTO:s) avtal om tekniska handelshinder, det s.k. TBT-avtalet (Technical Barriers to Trade). Anmälningssproceduren inom EU tar normalt tre månader.

Förordningsändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2028.

5 Konsekvenser

I detta avsnitt beskrivs vilka problem författningsförslagen avser att lösa och vilka effekter förslagen kommer att få för berörda aktörer.

Det finns inte anledning att anta att konsumtionsmönstret i Sverige för de aktuella varorna skulle skilja sig väsentligt från genomsnittet i EU. Analysen av konsekvenser för berörda aktörer består därför till stor del av en sammanfattning av slutsatserna i begränsningsförslaget till reglering på EU-nivå. I enlighet med reglerna i och vägledningen till Reach-förordningen analyseras i dokumentet bl.a. alternativa kemikalier och tekniker, alternativens tekniska genomförbarhet, faktisk tillgång till alternativ, m.m. För en fullständig bild av analysen hänvisas därför till begränsningsförslaget, särskilt bilaga E.2.

I analysen redogörs också i förekommande fall för de beräkningar som redovisas i notifieringen av det danska förbudet. Där så har varit möjligt har analysen kompletterats med enkelt tillgängliga uppgifter om substitution m.m. på den europeiska eller svenska marknaden.

För samtliga produkttyper som omfattas av förslaget till nationellt förbud, är bedömningen i begränsningsförslaget att det finns bevis för att det går att ersätta PFAS inom en övergångsperiod på 18 månader.

5.1 Problemen och vilken förändring som eftersträvas

Förslaget om en heltäckande PFAS-begränsning inom Reach-förordningen förväntas inte leda till lagstiftning på EU-nivå förrän om flera år. Därtill kommer en övergångsperiod innan de nya reglerna ska börja tillämpas. På grund av den allvarliga föroreningssituationen i Sverige, utmaningarna i att identifiera en säker exponeringsnivå och det faktum att PFAS blir kvar i miljön, är det angeläget att vidta åtgärder för att minska utsläppen av PFAS i närtid.

5.2 Konsekvenser om inga åtgärder vidtas

PFAS bör behandlas som ämnen där all exponering förväntas leda till effekter på hälsa eller miljö och för vilka en säker exponeringsnivå därför inte kan fastställas.

Utan ytterligare åtgärder kommer utsläppen av PFAS till den svenska miljön att bli högre än annars, vilket kommer att bidra till ökade koncentrationer. Svenska medborgare kommer att utsättas för en ökad direkt och indirekt exponering vilket inte är önskvärt med hänsyn till att delar av svenska befolkning redan har halter i blodet som överskrider nivån för tolerabelt veckointag. Detta innebär att människor i Sverige riskerar att utsättas för halter som leder till skadliga effekter på hälsan, som cancer, sköldkörtelsjukdom, nedsatt immunförsvar, leversjukdom, hormonstörningar, benskörhet och minskat immunförsvar. Fler dricksvattentäkter kommer att behöva renas eller bli obrukbara. Även jordbruksmark kan komma att förorenas och inte längre kunna brukas.

Användning av mark för bostadsbyggande kan i ökad utsträckning komma att begränsas med hänsyn till föroreningsituation.

Risken ökar också för skadliga effekter på den biologiska mångfalden. PFAS förekommer redan i samtliga djurarter som undersökts inom svensk miljögiftsövervakning.

5.3 Alternativa lösningar

Ett alternativ till att införa ett nationellt förbud är att invänta att EU beslutar om begränsningar inom ramen för Reach-förordningen. Europeiska kommissionen kan förväntas lägga fram sitt utkast till begränsning för behandling i den föreskrivande kommittén i början av 2027. Som anges i avsnitt 3.1 kan dock ett förbud mot användning av PFAS i konsumentprodukter komma att dröja många år. Mot bakgrund av den allvarliga föroreningsituationen i Sverige är det inte ett acceptabelt alternativ att vänta in EU-processen.

Olika regulatoriska riskhanteringsalternativ har övervägts av de behöriga myndigheterna, t.ex. harmoniserad klassificering och märkning och tillståndsprövning. Dessa alternativ har valts bort bland annat eftersom de följer en ämne-för-ämne-ansats. En begränsning erbjuder möjligheten att adressera grupper av ämnen vilket förhindrar ett oönskat byte från en PFAS till en annan PFAS (som kanske inte ens finns syntetiserad i dag). En begränsning kan också omfatta ett brett spektrum av användningsområden och kan hantera risker som uppstår vid tillverkning och användning av ämnena som sådana såväl som i andra ämnen, i blandningar och i varor, inklusive importerade varor från länder utanför EU. Därför anses en begränsning som det lämpligaste och mest effektiva alternativet för reglering på EU-nivå. Samma skäl gör sig gällande för en reglering av PFAS på nationell nivå som går före regleringen på EU-nivå.

5.4 Konsekvenser för berörda aktörer

5.4.1 Konsekvenser för företag på svensk marknad av att Sverige går före med förbud

Vissa svenska företag kan påverkas negativt av det föreslagna nationella förbudet. Det gäller de företag som ännu inte fasat ut PFAS från de produkter de tillverkar, importerar eller tillhandahåller i sin handel och vars affärsstrategi bygger på att kunna fortsätta tillhandahålla PFAS-innehållande produkter på svensk marknad till dess att ett EU-förbud ska tillämpas. De företagen kan behöva välja att tidigare lägga sin substitutionsinsats, alternativt sin utfasning av de aktuella produkterna, vilket i sådant fall kommer att medföra ökade kostnader i jämförelse med om ett nationellt förbud inte införs. I viss utsträckning kommer dessa företag samtidigt att kunna ha en fördel av sin tidigare lagda omställning när väl ett förbud gäller för hela EU-marknaden, i den utsträckning företagen även säljer produkter utanför Sverige.

De svenska företag som redan fasat ut PFAS ur sin verksamhet kommer under de år som det svenska förbudet gäller att få en viss fördel gentemot de svenska konkurrenter som ännu inte fasat ut PFAS.

För utländska företag som tillhandahåller produkter på svensk marknad uppstår i princip samma effekter som beskrivits ovan för svenska företag. Generellt kan dock utländska företag ha något svårare än inhemska att följa utvecklingen av nationella regler och därmed något svårare att finna en optimal anpassning. Samtidigt råder det redan olika regler i olika delar av EU:s marknad på grund av de danska och franska särreglerna. Därmed bör företag som agerar på EU:s marknad redan vara vaksamma på initiativ från både Europeiska kommissionen och enskilda medlemsstater och noggrant ha övervägt sin strategi för PFAS-utfasning.

Avsikten är att det nationella förbudet ska upphöra att gälla när regleringen på EU-nivå börjar gälla.

5.4.2 Kläder, skor och impregneringsmedel

Enligt begränsningsförslaget på EU-nivå används PFAS i stor utsträckning inom textil-, möbel-, läder-, kläd- och mattindustrin (TULAC) med anledning av PFAS olika tekniska egenskaper. De viktigaste egenskaperna som PFAS tillhandahåller inom denna industri är vattenavvisande, oljeavvisande, skydd mot fläckbeständighet och termisk stabilitet. Intressenter rapporterar en uppskattad årlig användning på 30 000–97 000 ton, varav 8 000–47 000 för kläder och accessoarer. Över 75 procent av de PFAS som används är fluorpolymerer eller perfluoropolyetrar, varav nästan hälften är PTFE. Andra fluorpolymerer och perfluoropolyetrar som används är till exempel PVDF, FEP och PFA. De vanligaste prekursorer som används inom TULAC-sektorn är C2-C3 och C6 PFAS samt polymerer med fluorerade sidokedjor. TULAC är därmed en sektor med stor användning av PFAS. En stor andel textilier inom EES importeras, främst i form av färdiga produkter från Asien.

Enligt begränsningsförslaget pekar allt på att det finns tekniskt genomförbara alternativ för användning i konsumentkläder. Ett antal ämnesgrupper har identifierats som relevanta för konsumentkläder baserat på litteratur, konsultation med företagsrepresentanter och intervjuer med intressenter. Information om verkliga fall av substitution till följd av icke-statliga organisationers initiativ och frivilliga branschåtaganden bekräftar slutsatsen att tekniskt och ekonomiskt genomförbara alternativ finns tillgängliga på marknaden. Sammanställningen av verkliga fall av substitution baserade på frivilliga branschåtaganden att eliminera PFAS senast 2020 visade att åtaganden har gjorts av både exklusiva och billiga mode-, kläd-, friluft- och sportmärken. Antalet branschåtaganden rapporteras dock vara jämförelsevis lågt för sportmärken.

Det finns tillräckligt starka bevis för att dra slutsatsen att substitutionspotentialen är hög vid ett fullständigt förbud med en övergångsperiod på 18 månader.

Enligt Danmarks notifiering av sitt förbud har den ekonomiska kostnaden för att förbjuda PFAS i kläder och skor uppskattats till 30 miljoner danska kronor från 2025 fram till det att EU-begränsningen börjar gälla. Detta motsvarar 0,2 procent av värdet på den danska importen

och produktionen av produkterna. Kostnaderna har beräknats med utgångspunkt i data från handelsorganisationen ”Dansk Mode og Textil”. Det förväntas att företag som uteslutande producerar, importerar och säljer skor och ytterkläder kommer att påverkas mer än företag med en blandad produktportfölj. Danmark hänvisar till att branschorganisationen för den europeiska textilindustrin, EURATEX, uppger att textilindustrin i EU har en vinstmarginal på cirka 30 procent totalt. Det förväntas att de ökade kostnaderna för företagen kan hållas inom deras vinstmarginaler.

Utredningen om skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor bedömde i sitt betänkande Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier (SOU 2020:20) att kläder som köps i Sverige har samma sannolikhet att innehålla skadliga kemikalier som om de köpts från något annat EU-land. Utredningen bedömde att användningen av PFAS sannolikt minskat kraftigt på grund av att branschen arbetar intensivt med att fasa ut PFAS. Utredningen antog därför att viktandelen för allvädersjackor och allvädersbyxor var 40 procent, för handskar 15 procent och för hattar och mössor 0 procent. Utredningen underströk att det fanns en betydande osäkerhet i dessa antaganden.

I den danska notifieringen uppskattades de totala ekonomiska kostnaderna för impregneringsmedel till upp till 1 miljon danska kronor per år. Det noterades att kostnaden för att producera impregneringsmedel representerar en relativt liten del av kostnaden för själva den försäljningsfärdiga produkten, där förpackningen är den största kostnaden.

I begränsningsförslaget görs en analys av vilka företag som kan tänkas få fördelar respektive nackdelar av en begränsning. Inom konsumentklädesindustrin anses möjligheten att föra över kostnader på kunderna vara begränsad av konkurrens med företag som redan har substituerat. Många företag, inklusive välkända varumärken, har redan substituerat PFAS med annat. Sådana företag kommer sannolikt att kunna erbjuda sina produkter till allt lägre priser över tid. Företag som substituerar med alternativ som svar på begränsningen förväntas alltså möta en viss prispress, vilket begränsar deras förmåga att föra över kostnader.

Det föreslagna undantaget för kläder som består av minst 20 procent återvunnet material innebär en lättnad för berörda företag jämfört med handlingsalternativet att inte medge något undantag. Ett siffersatt gränsvärde underlättar tillsyn och efterlevnad jämfört med ansatsen i begränsningsförslaget att inte ha något gränsvärde alls. Avsikten är att det nationella förbudet, inklusive det aktuella undantaget med dess gränsvärden, ska upphöra att gälla när regleringen på EU-nivå börjar gälla.

5.4.3 Kosmetiska produkter

PFAS har enligt begränsningsförslaget en mängd funktioner i olika kosmetiska produkter, till exempel som emulgeringsmedel, antistatiska egenskaper, stabilisatorer, hudvårdande, bindande och viskositetsregulatorer. De mest frekvent identifierade egenskaperna hos PFAS i kosmetika är konditionering, filmbildning, lösningsmedel och tensider. Baserat på analysen av tre europeiska databaser är C9-15 fluoralkoholfosfat och PTFE de vanligaste som förekommer i kosmetiska produkter. En stor andel av kosmetiska produkter (totalt en femtedel till en tredjedel)

som listades i de kosmetiska produkt databaser som konsulterades innehöll PFAS som redan är begränsade. De totala PFAS-volymer uppskattades till 32 ton per år. Baserat på marknadsandel innehåller 1,1–1,4 procent av produkterna PFAS. Inom detta område finns de mest inom dekorativa kosmetika (3,7 procent), följt av hudvård, hårvård och toalettartiklar (0,78, 0,65 respektive 0,27 procent).

De myndigheter som lämnade in förslaget använde information från flera databaser eller plattformar, varav tre är europeiska kosmetika-databaser baserade på konsumentdata som samlats in via smartphone-applikationer (appar): CosmEthics (finska), Kemiluppen (danska) och ToxFox (tyska). Med dessa appar skannar konsumenter streckkoder för kosmetiska produkter och får information om ingredienser och deras potentiella faror för att göra medvetna köpval eller skicka in nya produkter och produktinformation till databaserna.

Andelen kosmetiska produkter som innehåller PFAS är under 10 procent i alla 108 underkategorier av kosmetiska produkter som ingår i CosmEthics. I avsaknad av ny information som talar emot detta antar de behöriga myndigheterna att PFAS kan ersättas av andra ingredienser och inte har kritiska funktioner i kosmetika.

Erfarenheten från stickprovsundersökningar av kosmetiska produkter som utfördes som en del av utarbetandet av bakgrundsdocumentet visade att flera produkter som i databaserna angavs innehålla PFAS inte listade någon PFAS som ingrediens i innehållsdeklarationen på produktförpackningen. Myndigheterna antar därför att en substitution av PFAS eller omformulering av produkten har gjorts i dessa fall. Dessutom noterade myndigheterna åtminstone för dessa produkter att företagen inte ändrade produktnamnet efter omformuleringen.

I september 2021 hade minst 57 olika varumärken från nio olika företag deklarerat sin PFAS-utfasning i kosmetiska produkter. PFAS-utfasningsdeklarationer från företag/varumärken kan indikera att åtminstone vissa redan aktivt har hittat nya formuleringar utan PFAS som fortfarande fungerar för deras produkters funktionalitet. Allt ovanstående indikerar att PFAS kan ersättas av andra ingredienser och inte har kritiska funktioner i kosmetiska produkter.

I oktober 2023 rekommenderade den europeiska branschorganisationen Cosmetics Europe att kosmetikatillverkare skulle fasa ut användningen av PFAS i produkter som säljs i EU, EES och Storbritannien, där de avsettligt tillsatts, senast i slutet av 2025.

Eftersom andelen PFAS-innehållande kosmetiska produkter är låg i alla 108 underkategorier av kosmetiska produkter som ingår i CosmEthics databas, antar myndigheterna att det finns ekonomiskt genomförbara alternativ tillgängliga för alla användningsområden för PFAS i kosmetiska produkter. Myndigheterna drar slutsatsen att det finns goda möjligheter att ersätta PFAS i kosmetiska produkter.

Enligt begränsningsförslaget uppskattas nuvärdet av nettokostnaderna för omformulering på grund av den föreslagna EU-begränsningen till 13,1 miljoner euro. Eftersom vinstmarginalerna på marknaden för tillverkning av kosmetiska produkter är relativt höga, antar myndigheterna att kostnaderna för produktomformulering främst kommer att bäras av kosmetikaproducenterna i form av lägre producentöverskott.

5.4.4 Köksredskap

Fluorpolymerer som PTFE används enligt begränsningsförslaget som non-stick-beläggningar i köksredskap. Non-stick-egenskaper förhindrar att maten fastnar, underlättar rengöring, ger hållbarhet, förhindrar korrosion och minskar behovet av olja vid matlagning. Fluorpolymerbeläggningar tenderar också att motstå höga temperaturer, så att de kan användas i matlagning. De är också isolatorer och leder inte elektricitet. Dessa beläggningar kan finnas i stekpannor, kastruller, på ytan av elektriska kokapparater, i brödrostar, grillar, bakplåtar och bakformar, våffeljärn och i konsumentbakformar som kakformar och brödformar. Viktiga PFAS som används i dessa köksredskap är fluorpolymerer (PTFE, ETFE, ECTFE, FEP), hexafluorpropylen, PFA (perfluoralkoxietaner), perfluor-elastomerer och FKM och PTFE-belagda elastomerer.

Enligt FEC (Federation of European manufactures of cookware and cutlery) finns det 195 miljoner hushåll i EU. FEC antar att det finns minst tre belagda köksredskap i varje hushåll, vilket resulterar i cirka 600 miljoner belagda köksredskap i EU-hushåll. Om man antar att de byts ut vart fjärde år resulterar detta i att cirka 150 miljoner belagda köksredskap säljs i Europa per år.

Enligt begränsningsförslaget finns det ett brett utbud av alternativ till PFAS, som keramiska silikonbeläggningar, rostfritt stål, bakformar av silikon och anodiserad aluminium. Andra alternativ har liten marknads-penetration (t.ex. koppar) eller är ännu inte allmänt tillgängliga eller testade (t.ex. superhydrofoba beläggningar). Vissa av dessa alternativ till användningen av fluorpolymerbelagda köksredskap har redan betydande marknadsandelar. Det finns få bevis för systematiska prisskillnader mellan dessa alternativ.

När det gäller köksredskap anser de behöriga myndigheterna att det finns tekniskt och ekonomiskt genomförbara alternativ på marknaden för non-stick-produkter. Marknaden för alternativa beläggningar har expanderat de senaste åren, och det finns inget som tyder på att utbudet av alternativ skulle vara problematiskt efter en begränsning. Därför drar myndigheterna slutsatsen att substitutionspotentialen är hög under ett fullständigt förbud med en övergångsperiod på 18 månader. Därför övervägs heller inget undantag för köksredskap.

De företag som löper störst risk att drabbas av en begränsning förväntas, enligt begränsningsförslaget, vara leverantörer av beläggningar, särskilt om deras arbete är inriktat på produktion av beläggningar gjorda av PFAS. De som erbjuder ett bredare utbud av beläggningar och andra produkter kommer naturligtvis att löpa lägre risk. Detsamma gäller tillverkare av köksredskap. Information från samråd med intressenter tyder på att många har diversifierat sin verksamhet under senare år för att tillhandahålla produkter med en rad olika beläggningar. Omfattningen av diversifieringen varierar dock, vilket gör vissa mer sårbara för effekterna av en begränsning än andra.

Med tanke på antalet företag som är involverade på marknaden för köksredskap kan man förvänta sig att sektorn är mycket konkurrensutsatt.

5.4.5 Skidvalla

PFAS som används i skidvalla möjliggör enkel glidning och skidåkning tack vare deras specifika egenskaper som hög vattenavvisande förmåga och låg ytspänning. De mest använda PFAS i fluorerade vaxer är perfluoralkaner och semifluorerade alkaner. Andra PFAS inkluderar PFSA, PFCA med varierande kolkedjelängder (6–22 kolatomer) som ofta finns som kvarvarande föroreningar samt fluorpolymerer. EU är för närvarande en stor tillverkare av skidvalla och producerar 60 procent av den globala produktionen, vilket motsvarar 72 ton enligt intressentdata från 2020. Med en genomsnittlig PFAS-koncentration på 7,6 viktprocent uppskattas det att 1,6 ton PFAS används årligen inom EES i skidvalla. Det finns en samordnad rörelse inom denna sektor mot att fasa ut användningen av PFAS och gå mot säkrare alternativ

Direkt exponering för PFAS i luftvägarna kan förekomma vid applicering av skidvalla, eftersom appliceringen ofta inkluderar uppvärmning, smältning, borstning och slipning. Användare kan exponeras för höga koncentrationer av PFAS. I begränsningsförslaget konstateras att det, på grund av ökad oro för och publicitet om de potentiella hälso- och miljöeffekterna orsakade av PFAS i skidvalla, finns en samordnad satsning inom denna sektor mot att fasa ut användningen av PFAS och gå över till säkrare alternativ.

De flesta användare av skidvallor använder redan fluorfria skidvallor, särskilt amatörskidåkare och i viss utsträckning idrottare under träning. Det finns dock ett segment av aktiva amatörer som tränar till och deltar i tävlingar som inte är internationellt sanktionerade där fluorvallor har använts ofta.

Det uppskattas att fluorfria skidvallor står för 70 procent av marknaden, de återstående 30 procent är fördelade mellan produkter som är helt och delvis fluorerade. Ändringar av själva skidan kan också användas för att förbättra skidans prestanda och därmed ”ersätta” en del av vallans funktionalitet, till exempel genom att ändra mikrostrukturen på skidbasen.

Myndigheterna bakom begränsningsförslaget bedömer att det finns tekniskt och ekonomiskt genomförbara alternativ för de mängder som krävs för användning i skidvalla och att substitutionspotentialen är hög.

5.4.6 Offentliga aktörer

Kemikalieinspektionen och kommunerna föreslås ansvara för tillsyn över att förbudet följs. Primärt kommer ansvaret att kontrollera tillverkare och importörer att ligga hos Kemikalieinspektionen.

Det tillkommer regelbundet nya EU-regler om begränsning av farliga kemikalier. Tillsynsmyndigheterna gör därför regelbundet en prioritering av vilka regler som särskilt bör bli föremål för tillsyn under en given period. Kemikalieinspektionen har därutöver fått medel för 2026 för att stärka sin marknadskontroll och tillsyn. Bedömningen är därför att tillsynen av de aktuella reglerna kommer att kunna utföras inom befintliga budgetramar.

En tillsynsmyndighet ska skyndsamt anmäla överträdelser till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om det finns anledning att

anta att ett brott har begåtts. Brottsutredningar förväntas bli sällsynt förekommande. Miljöbrottmål hanteras av allmän domstol.

Sammantaget bedöms eventuella merkostnader för berörda aktörer som begränsade och kunna rymmas inom befintliga budgetramar när det gäller statliga myndigheter. Kommunerna kan i förekommande fall meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt 27 kap. 1 § miljöbalken. Den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras inte.

5.4.7 Konsumenter

PFAS fyller inte någon oundgänglig funktion i någon av de aktuella konsumentprodukterna. Sammantaget kommer därför förslaget att ha en ytterst liten påverkan på konsumenter. Konsumenter får uppenbara fördelar av ett nationellt förbud på så sätt att de kan känna sig trygga i att de i sina val kring aktuella konsumentprodukter inte riskerar att exponera sig själva eller sina närstående för PFAS och heller inte riskerar att orsaka onödiga utsläpp av PFAS till den yttre miljön. I detta avsnitt sammanfattas hur påverkan på konsumenter bedömts i bakgrundsdocumentet.

Kläder och skor

Enligt begränsningsförslaget kommer prisförändringarna för substitution av PFAS i kläder och skor att vara jämförelsevis låga. Även om vattenavvisande egenskaper kan uppnås med alternativ, är deras prestanda något lägre än PFAS enligt intressentinformation som mottagits i samråden. Små förändringar i produktkvaliteten kan alltså uppstå. Det kan till exempel finnas utmaningar när det gäller tekniska prestanda under svåra förhållanden. I allmänhet verkar dock sådana förändringar vara acceptabla för kunderna. I samrådet rapporterade en stor modekedja, som helt har bytt ut PFAS, också att de är nöjda med alternativens prestanda och att icke-fluorerade vattenavvisande medel är standarden i deras bransch.

Danmark gör den bedömningen i sitt underlag till nationellt förbud att kostnaderna för förbudet mot PFAS i kläder, skor och impregneringsmedel endast i begränsad utsträckning kommer att föras vidare till konsumenterna, eftersom det finns PFAS-fria alternativ på marknaden för alla produktgrupper och prisklasser och det är hög konkurrens i branschen. Vanliga kläder som snöoveraller, regnrockar och liknande förväntas därför inte öka i pris. Danmark bedömer att alternativen har samma kvalitet när det gäller vattenavvisande förmåga men inte samma fettavvisande egenskaper som kläder som innehåller PFAS. Det bör dock enligt Danmark noteras att det finns produktklasser där det finns färre PFAS-fria alternativ. Det uppskattas exempelvis att ett antal exklusiva friluftsmärken inte har PFAS-fria produkter på marknaden för närvarande.

Kosmetiska produkter

Trots att PFAS kan ersättas av andra ingredienser och inte har kritiska funktioner i kosmetiska produkter, skulle substitution bort från PFAS fortfarande – i teorin – kunna leda till en viss prestandaförlust för kosmetiska produkter, även om förlusten inte skulle vara kritisk. De behöriga myndigheterna har ingen information tillgänglig som tyder på att sådana förluster kommer att uppstå till följd av en begränsning av PFAS i

kosmetiska produkter. De antar därför att de därmed sammanhängande konsumentförlusterna är obefintliga eller försumbara.

Köksredskap

Med tanke på den utbredda tillgången på PFAS-fria non-stick-produkter ger, enligt begränsningsförslaget, slutpriset på marknaden för produkter en delvis grund för utvärdering av de ekonomiska effekterna av en begränsning av köksredskap, eftersom slutpriset kommer att återspegla många av de problem som anges ovan i detta avsnitt. Varumärke, design, kvalitet och utseende på produkter verkar vara mycket viktigare för att bestämma priset än det alternativ som har valts för att uppnå non-stickegenskaper. De behöriga myndigheterna har vidare försökt jämföra andra egenskaper, som produkternas hållbarhet, potential för matlagning med låg fetthalt, kontroll över matlagningen och minskad tid och ansträngning för rengöring av redskapen. Slutsatsen i dessa jämförelser är att skillnaderna är små och delvis beror på konsumenternas preferenser och beteenden.

Skidvalla

Vid framtagandet av begränsningsförslaget gjordes en granskning av priser från tillverkarnas webbplatser på ett brett utbud av skidvaller. Prisintervallen per gram för PFAS-baserade skidvaller och fluorfria alternativ är mycket breda och överlappar varandra, men genomsnittspriset för de fluorfria skidvallorna i denna granskning var betydligt lägre, cirka 90 procent lägre, än genomsnittspriset för PFAS-baserade skidvaller. Detta tyder på att fluorfria alternativ vanligtvis är billigare än PFAS-baserade skidvaller, vilket stämmer överens med svaren från intervjuade tillverkare av skidvalla. En utfasning av PFAS-baserade skidvaller skulle därför innebära lägre konsumentutgifter för skidvaller.

Alternativen kan tillhandahålla den funktionalitet som krävs, men i vissa situationer kan användningen av alternativ resultera i något lägre prestanda. De behöriga myndigheterna antar att för vanliga amatörer kommer skillnaden i prestanda knappt att vara märkbar. Amatörer kommer därför förmodligen inte att uppleva någon kvalitetsförlust. Förbudet förhindrar att amatörer som använder fluorbaserade vaxer för motionsskidåkning eller för hobbytävlingar utsätts för skadlig exponering under applicering av vax på grund av otillräcklig skyddsutrustning.

5.4.8 Hälso-och miljömässiga konsekvenser och andra samhällsekonomiska konsekvenser

Nordiska rådet lät 2019 ta fram en studie som uppskattar de samhällsekonomiska kostnaderna som kan uppstå till följd av effekterna på människors hälsa och miljön från användningen av PFAS. De totala årliga hälsorelaterade kostnaderna, för de tre olika exponeringsnivåerna, befanns vara åtminstone 2,8–4,6 miljarder euro i de nordiska länderna och 52–84 miljarder euro i EES-länderna. Trots den höga osäkerheten och de antaganden som ligger till grund för beräkningarna tyder resultaten på att de hälsorelaterade kostnaderna för exponering för PFAS är betydande.

I samma studie uppskattades de totala icke-hälsorelaterade kostnaderna (miljöövervakning, tillfällig dricksvattenförsörjning, uppgradering av dricksvattenverk, behandling av förorenade jordar och hälsobedömningar) till mellan 46 miljoner och 11 miljarder euro för de nordiska länderna.

Europeiska kommissionens miljödirektorat publicerade i januari 2026 en konsultstudie för att komplettera och uppdatera tidigare informationskällor om de totala kostnaderna för PFAS-föroreningar i EU och EES. Syftet är att presentera information om alla komponenter i de samhälleliga kostnaderna för PFAS-föroreningar, uttryckta i monetära termer och baserat på en aktuell lista över PFAS effekter på miljön och människors hälsa. I studien bedöms de samhälleliga kostnaderna för PFAS-föroreningar under fyra hypotetiska exponeringsscenarier:

- ”business as usual” för utsläpp,
- fullständig överensstämmelse med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten,
- fullständig överensstämmelse med miljökvalitetsnormer, och
- ett totalt förbud mot produktion och användning av PFAS.

I studien uppskattas att kostnaderna, om de nuvarande nivåerna av PFAS-föroreningar i Europa fortsätter fram till 2050 utan regleringsåtgärder, kommer att uppgå till cirka 440 miljarder euro. Att ta itu med sådana PFAS-utsläpp vid källan senast 2040 skulle spara 110 miljarder euro, medan enbart behandling av förorenat vatten skulle kosta mer än 1 biljon euro.

Det går att få en bild av i vilken utsträckning det nationella förbudet kan minska utsläppen i Sverige genom att jämföra storleksordningen på utsläppen från respektive produktgrupp samt totala utsläpp, enligt de beräkningar som finns i begränsningsförslaget på EU-nivå, se tabellen nedan.

Tabell: Beräknade utsläpp av PFAS i EEA (2020)

Produktgrupp	Ton/år
Textil-, möbel-, läder-, kläd- och mattindustrin (TULAC)	11 207
<i>Varav kläder och accessoarer för konsumentbruk</i>	6 699
Material i kontakt med livsmedel och förpackningar	695
<i>Varav non-stickbeläggningar i hushållsredskap och hushållsapparater</i>	83
Kosmetiska produkter	36
Skidvalla	1
Totalt för alla 22 st. användningsområden som omfattas av begränsningsförslaget samt tillverkning av PFAS	80 152

Textil-, möbel-, läder-, kläd- och mattindustrin (TULAC) står alltså för en betydande del av utsläppen. Kläder för konsumentbruk bidrar väsentligt till detta. Utsläppen från material i kontakt med livsmedel och kosmetiska produkter är mindre men kan spridas koncentrerat ut i miljön, via avloppsreningsverkens utgående vatten eller genom att slam sprids på åkrar. Utsläppen från skidvalla är mycket små men i stället kan den direkta exponeringen vara direkt skadlig.

5.5 Tidpunkt för ikraftträdande och om behov finns av speciella informationsinsatser

Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2028.

Förslagen bedöms inte medföra något behov av särskilda informationsinsatser utöver den sedvanliga information om nya regelverk som berörda myndigheter tillhandahåller.

5.6 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan är förbjudna inom EU, se artikel 34 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Ett nationellt förbud mot PFAS i vissa konsumentprodukter medför ett direkt hinder mot att föra in och tillhandahålla berörda produkter på den svenska marknaden, vilket utgör en åtgärd som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och som därmed omfattas av artikel 34 i EUF-fördraget. Åtgärden är icke-diskriminerande eftersom den tillämpas lika på inhemska och importerade produkter. Förbudet behöver dock prövas med hänsyn till om det kan objektivt motiveras enligt artikel 36 i EUF-fördraget eller tvingande hänsyn i enlighet med EU-domstolens praxis. Syftet med åtgärden är att skydda människors hälsa och miljön mot de risker som de PFAS medför. Hälso- och miljöskyddsskäl är sådana legitima intressen som omfattas av artikel 36 i EUF-fördraget och EU-domstolens praxis om vad som kan utgöra tvingande hänsyn och är därmed godtagbara skäl för att begränsa den fria rörligheten för produkter (se t.ex. kommissionen mot Danmark, mål 302/86, EU:C:1988:421, kommissionen mot Österrike, mål C-28/09, EU:C:2011:854) och Scotch Whisky, C-333/14, ECLI:EU:C:2015:845.

Det är vidare nödvändigt att göra en proportionalitetsbedömning. Ett nationellt förbud är lämpligt för att uppnå det angivna syftet och inte mer ingripande än vad som är behövligt för att uppnå detta syfte. Åtgärden går alltså inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet. Sammantaget bedöms förslaget uppfylla de krav som följer av artikel 34 i EUF-fördraget och doktrinen om tvingande hänsyn.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter syftar till att skydda konsumenter från hälsorisker med kosmetiska produkter. Medlemsstaterna får inte, av skäl som sammanhänger med kraven i förordningen, vägra, förbjuda eller begränsa att kosmetiska produkter som motsvarar kraven i förordningen tillhandahålls på marknaden. Förordningen reglerar inte

miljöaspekter av användningen, vilket i stället regleras av Reach-förordningen. I Reach-förordningen begränsas bland annat vissa PFAS och mikroplast i kosmetiska produkter.

Reach-förordningen tillåter medlemsstaterna att behålla eller införa nationella bestämmelser för att skydda människors hälsa och miljön när det gäller områden där Reach-förordningen inte innebär en harmonisering av kraven på tillverkning, utsläppande på marknaden eller användning. Som framgår av avsnitt 3.4 regleras vissa PFAS av bl.a. Reach-förordningen. Förbudets utformning innebär att det inte gäller om motsvarande förbud följer av Reach-förordningen eller POPS-förordningen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av direktiven 80/590/EEG och 89/109/EEG syftar till att säkerställa att den inre marknaden fungerar effektivt i fråga om utsläppande på marknaden i unionen av material och produkter avsedda att direkt eller indirekt komma i kontakt med livsmedel samtidigt som den ska utgöra en grund för att garantera en hög skyddsnivå för människors hälsa och konsumenternas intressen. I avsaknad av särskilda åtgärder, vilka vidtas på EU-nivå av Europeiska kommissionen, hindrar inte förordningen medlemsstaterna från att behålla eller anta nationella bestämmelser.

Sammanfattningsvis bedöms förslagen vara förenliga med EU-rätten. Förslaget bedöms innehålla sådana tekniska föreskrifter som behöver anmälas i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

5.7 Utvärdering av förslagen

I och med att det nationella förbudet är avsett att vara en tillfällig åtgärd tills regler på EU-nivå kommit på plats bedöms det för närvarande inte nödvändigt med någon särskild utvärdering.